

H. C. F. Mansilla

**Limitaciones, condicionantes
y posibilidades de
la Asamblea Constituyente
en Bolivia**

Preliminares

Este breve ensayo propone un ejercicio de realismo político. En la tradición de la filosofía política, el pensamiento utópico es aquel que trasciende los modelos habituales, traspasa las convenciones culturales y transgrede las normativas de organización social válidas en un momento dado. No hay duda de la legitimidad de ideas y proyectos utópicos, pues ayudan a analizar críticamente una constelación percibida como anacrónica e injusta y a imaginar soluciones para superarla. Pero igualmente necesario es el camino del realismo, que nos enseña a comprender las complejidades de la vida social y, sobre todo, las limitaciones y los condicionantes de todo emprendimiento político. Una Asamblea Constituyente no escapa a la naturaleza aleatoria y preacondicionada de nuestros anhelos y esfuerzos.

A lo largo de la historia de toda sociedad existen momentos en los cuales el proceso de desarrollo interno y el contexto internacional obligan a cambios en sus leyes y naturalmente también a modificaciones de su código fundamental, que es la Constitución Política del Estado. En Bolivia y en tiempos actuales (a partir del año 2000), experimentamos de manera intensa esa necesidad de transformaciones sociales e institucionales, lo que significaría, entre otras labores, rehacer el texto constitucional. Lo complejo de la constelación boliviana del presente radica en el hecho de que hay una pluralidad de proyectos y respuestas en relación a las instituciones básicas del Estado y su preservación o modificación. La transformación de estas estructuras fundamentales no es algo compartido de manera uniforme por toda la sociedad. Más aun: dilatados sectores poblacionales tienen opiniones contrapuestas sobre lo que hay que cambiar, sobre cómo hacerlo y en qué grado. O mejor dicho: numerosos grupos consideran imprescindible la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para que esta elabore una nueva Constitución Política del Estado, pues se espera que este hecho equivaldría al surgimiento de una sociedad más justa y, en muchos sentidos, más razonable. Pero es indispensable consigar que simultáneamente otros sectores y otras personas tienen opiniones mucho más escépticas sobre todo este proceso, y no comparten las mismas esperanzas y el optimismo acerca de las potencialidades de una Asamblea Constituyente. Por lo tanto, de entrada encontramos una pluralidad de imágenes y concepciones en torno a la Constituyente y a la Constitución, y ante todo, una diversidad de expectativas asociadas a estos asuntos¹.

En otras palabras: no existe un consenso ni sobre el carácter que debe tener el nuevo texto constitucional y ni siquiera en torno a la necesidad imperiosa de cambiar el mismo. El designio de convocar a una Asamblea se enfrenta, entonces, a toda clase de opiniones divergentes sobre los fundamentos mismos que pueden animar a una Carta Magna, como la controvertida concepción de la justicia social o cualquier otro elemento básico de la misma. Esta intención, por más difundida que esté, tiene que considerar que para muchos ciudadanos la mera existencia de ideas como "justicia social", "refundación del país" o "reencuentro de la nación consigo

¹ Cf. la importante obra de Roberto Laserna, *La democracia en el ch'enko*, La Paz: Milenio 2004; para una perspectiva internacional comparada cf. Jorge Lanzaro et al., *Presidencialismo, sistema de partidos y reforma política. Cuatro enfoques desde América Latina*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004.

misma" es una quimera.

Toda sociedad humana necesita un código conformado por reglas congruentes entre sí para desenvolver sus múltiples actividades dentro de una atmósfera de cierta paz social, seguridad y previsibilidad. Estas normas deben gozar de una aceptación mayoritaria, aunque los ciudadanos no las conozcan en detalle. Esta es la principal justificación para la existencia de las constituciones². Sin un ordenamiento de este tipo las sociedades pueden caer en una atmósfera generalizada de desorden y caos, lo que en la evolución histórica ha resultado ser sumamente contraproducente para el desarrollo de una nación. En efecto: conflictos internos más o menos permanentes o el estallido de una guerra civil a causa de desacuerdos sobre las leyes básicas, han sido factores que consumen recursos de toda clase (que podrían haber sido invertidos en pro de metas mucho más razonables), inmovilizan energías productivas y generan odios y rencores difícilmente superables. Una constitución que cuenta con el consenso razonable dentro de la sociedad respectiva representa un claro elemento de progreso social porque evita malgastar recursos y energías en pugnas fratricidas.

En Bolivia este consenso mínimo aparece ahora como cuestionado y controvertido, aunque tampoco hay una opción claramente mayoritaria sobre qué es lo que debe modificarse y cómo. Es dudoso, pero no imposible, que en este mar de incertidumbres — que probablemente se reflejará en la Asamblea Constituyente — se pueda llegar en un tiempo prudencial a una nueva ley fundamental de la nación que refleje de modo fidedigno los valores superiores y los principios prevalecientes en el conjunto de la sociedad.

La actual Constitución Política del Estado, promulgada originalmente el 2 de febrero de 1967, reformada profundamente en 1994 y 2004, es la ley fundamental que regula los aspectos más importantes de la vida pública boliviana³. La

² Cf. la obra básica del ex-presidente del Ecuador: Rodrigo Borja, *Derecho político y constitucional*, México: Fondo de Cultura Económica 2001.

³ Cf. Ciro Félix Trigo, *Derecho constitucional boliviano*, La Paz: Editorial Cruz del Sur 1951; y los textos más actuales: Marcelo Galindo de Ugarte, *Constituciones bolivianas comparadas (1826-1967)*, La Paz 1991; Alcides Alvarado, *La constitución y sus reformas*, La Paz 1994.

instauración del régimen neoliberal y las grandes reformas del periodo gubernamental 1993-1997 dieron como resultado varias transformaciones del texto constitucional que, entre otras cosas, conllevaron la creación de nuevos órganos como el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo⁴.

Este texto constitucional, que determina la estructura básica y la organización política de una sociedad, debe ser modificado ahora, pues la sociedad cree — tal vez mayoritariamente — que ha sufrido el desgaste de todo estatuto político, y más aun debido a los nuevos retos a los cuales se enfrenta el país a partir de abril de 2000⁵. A comienzos del siglo XXI la nación boliviana se halla ante una constelación política, económica y cultural llena de conflictos de la más variada intensidad y naturaleza: controversias acerca de las autonomías regionales, conflictos por recursos cada vez más escasos (como tierra, agua y energía), disputas acerca del modelo económico, diferencias sobre la significación de los factores étnico-culturales y discrepancias en torno a la Ley de Hidrocarburos. Como se mencionó, extensos sectores sociales, algunos partidos políticos e innumerables ciudadanos suponen que ha llegado la hora de refundar el país, de promover el reencuentro de la nación consigo misma y de concertar un nuevo pacto social. Estas creencias pueden ser ciertas o equivocadas; sólo la historia puede emitir un juicio definitivo y bien fundamentado sobre esta temática.

En los últimos años estos designios radicales han sido alimentados por factores como el constante desprestigio del sistema de partidos⁶, el descrédito creciente del Parlamento, la notable persistencia de los fenómenos de corrupción y corruptibilidad, la inalterada continuidad del prebendalismo y el nepotismo y la

⁴ Cf. la obra fundamental: Stefan Jost et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario crítico*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2003.

⁵ Fernando Mayorga, *Los desafíos de la nación boliviana: Estado plurinacional y nación multicultural*, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, FES / ILDIS 2002, pp. 35-65.

⁶ Cf. el interesante ensayo de René Antonio Mayorga, *La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia*, en: [sin compilador], *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: IDEA / Agora Democrática 2004, pp. 27-49.

poca confianza de la población en las instituciones públicas⁷. Estos factores exhiben una pervivencia muy sólida, lo que permite la suposición de una cultura política de rasgos premodernos, irracionales y autoritarios profundamente arraigada en la sociedad boliviana.

Los partidos tradicionales, que en diferentes coaliciones tuvieron la responsabilidad gubernamental hasta octubre de 2003, practicaron un pragmatismo lindante en el cinismo, lo que generó fenómenos de corrupción y prebendalismo en gran escala. Para la población el resultado fue que los partidos y la cultura de los pactos ingresaron en una crisis de legitimidad, de la cual están lejos de recuperarse⁸. En general la sociedad no confía en ellos. No se siente representada adecuadamente por organismos como los partidos que se consagran al bienestar individual de sus adherentes con un vigoroso dinamismo. Su capacidad de articular y canalizar las demandas de dilatados sectores poblacionales ha quedado muy limitada; la opinión pública los percibe como poco eficientes en el plano técnico y como corruptos en el campo ético. La mayoría de los partidos es considerada como la acumulación de factores negativos, entre los cuales se hallan el clientelismo, el patrimonialismo y el prebendalismo en sus formas más extendidas⁹. El congreso es visto a menudo como el lugar de la *condensación* de estos fenómenos, aunque esto no concuerde necesariamente con la realidad, siempre más compleja y diferenciada. Simultáneamente se ha expandido entre la población la idea de que la política se va reduciendo a rituales electorales y a ejercicios procedimentales, lo que fomenta la emergencia de movimientos antisistémicos, regionalistas y étnico-culturales.

⁷ Datos derivados de encuestas de alta representatividad referidos a estos fenómenos: Unidad de Análisis e Investigación, *Cultura política y democracia en Bolivia. Segundo estudio nacional*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004.

⁸ Sobre esta temática existe una abundante literatura. Cf. entre otros: OPINIONES Y ANALISIS, N° 46, septiembre de 1999 (número monográfico dedicado al tema: "Desafíos de la representación política en Bolivia"); Gonzalo Rojas Ortuste / Moira Zuazo, *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano. Bajo el signo de la reforma del Estado*, La Paz: ILDIS 1996 (serie "Debate político" # 1)

⁹ Cf. Jorge Lazarte, *Democracia, partidos y cultura política. ¿Crisis de los partidos o crisis de la política?*, en: *Seminario: democracia, partidos y cultura política*, La Paz: Foro del Desarrollo, 15 de mayo de 2002, pp. 3-7; cf. María Teresa Zegada, *Comentario sobre "Democracia, cultura política y sistema de partidos"*, en: *ibid.*, pp. 8-9

Breve análisis de dos antecedentes de reforma constitucional

Las causas hasta aquí reseñadas condujeron al desarrollo siguiente. La considerable turbulencia política iniciada en abril de 2000 y la insurgencia de tendencias nacionalistas, izquierdistas e indigenistas han contribuido, entre otras cosas, a las reformas constitucionales de febrero de 2004. Sus objetivos centrales fueron terminar con el monopolio de la representación política que detentaron hasta entonces los partidos, y ampliar la base ciudadana complementando la tradicional democracia representativa mediante mecanismos de democracia participativa. A tal fin se crearon las figuras de las *Agrupaciones Ciudadanas* y los *Pueblos Indígenas*, que ahora pueden competir por puestos electivos en igualdad de condiciones con los partidos en todos los niveles del Estado¹⁰. Amplios grupos de la opinión pública creen que esta medida tendría efectos benéficos de gran impacto sobre toda la esfera institucional, como ser: la renovación de los liderazgos políticos, el renacimiento del debate programático e ideológico, el mejoramiento de la calidad de los elegidos por voto popular, la disminución de los fenómenos de corrupción masiva y el surgimiento de nuevos actores como portavoces de grupos étnicos, segmentos culturales y sectores sociales que hasta ahora no habían tenido una adecuada representación en el parlamento.

Las elecciones municipales del 5 de diciembre de 2004 nos ha mostrado, sin embargo, una realidad mucho más compleja y prosaica. Los partidos políticos tradicionales salieron muy debilitados de ellas, pero no los hábitos cotidianos y los valores profundos que los partidos encarnan. El modesto desempeño electoral de las Agrupaciones Ciudadanas y de los Pueblos Indígenas se debe básicamente a los defectos y errores de los partidos tradicionales, pero no a virtudes y logros propios. La declinación de los partidos no dio paso a nuevas fuerzas de alcance nacional y tampoco ayudó a crear propuestas novedosas de políticas públicas. Los ganadores relativos de estas elecciones fueron miembros destacados de partidos tradicionales, que fundaron Agrupaciones Ciudadanas (o partidos de ámbito meramente

¹⁰ En perspectiva internacional comparada cf. Rosa Marina Zelaya Velásquez, *Agrupaciones ciudadanas en América Latina. Estudio de legislación comparada*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004.

municipal) para no verse arrastrados al descalabro que han ocasionado los partidos en los últimos años¹¹.

Las Agrupaciones Ciudadanas denotan otros factores no muy promisorios. Se trata de organizaciones consagradas estrictamente a elecciones y no tienen ni la permanencia de los partidos políticos ni las funciones sociales y pedagógicas de estos últimos. Tienen "una vida corta", como afirma Carlos H. Cordero Carraffa: una vez cumplido el objetivo de la participación en elecciones, "desaparecen de la vida política"¹². Estas agrupaciones no tienen que rendir cuentas a la sociedad sobre el desempeño de sus funcionarios y de la propia organización. Tienen un marcado carácter personalista, mucho más que los partidos tradicionales, y representan habitualmente intereses particulares, locales y hasta difícilmente comprensibles fuera de la circunscripción electoral correspondiente. La Constitución y los reglamentos las homologan a los partidos, y precisamente este hecho las devalúa, pues ante los ojos de la ciudadanía no emergen las diferencias que harían a las Agrupaciones Ciudadanas distintas de los partidos y justamente por esto interesantes para los votantes desilusionados por los partidos.

Ninguna de las Agrupaciones Ciudadanas puede ser tomada en serio desde la perspectiva programática e ideológica. No trascendieron un nivel municipal muy modesto y ni siquiera consiguieron aglutinar el llamado voto étnico en una representación con peso en el ámbito nacional. Lo mismo, con algunos matices, puede ser dicho con referencia a los Pueblos Indígenas¹³.

La gran reforma constitucional boliviana de febrero de 2004 no intenta anular la democracia representativa, sino ampliar la base de participación ciudadana, facilitar la formación de organismos dedicados a canalizar directamente los

¹¹ René Antonio Mayorga, *Crisis de descomposición del sistema de partidos políticos*, en: *Los partidos políticos ante la crisis*, La Paz 2005, pp. 9-36 (serie TEMAS DE REFLEXION Y DEBATE de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria)

¹² Cf. el imprescindible ensayo de Carlos H. Cordero Carraffa, *El nacimiento de las agrupaciones ciudadanas: ¿Grandes éxitos y muchos fracasos?*, en: OPINIONES Y ANALISIS, N° 72, enero de 2005, pp. 63 sq.

¹³ Rolando Sánchez Serrano, *Los Pueblos Indígenas en acción: análisis de resultados*, en: OPINIONES Y ANALISIS, N° 72, enero de 2005, pp. 97-128.

intereses de la población y, en general, acercar el sistema político a la sociedad. En tal sentido se han establecido nuevos organismos de democracia directa, como ser la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum¹⁴. Es interesante anotar que la Iniciativa Legislativa Ciudadana no ha sido empleada hasta hoy ni una sola vez¹⁵.

Como conclusión y en referencia al posible paralelismo con la Asamblea Constituyente se puede argüir lo siguiente. Las reformas constitucionales despiertan ilusiones y promesas de mayor inclusión social y mejor funcionamiento de las instituciones, pero en la realidad cotidiana no logran incidir de manera tangible y positiva. Esto puede a plantear la pregunta sobre la utilidad de las mismas.

Puntos de partida

Para comprender porqué dilatados sectores sociales piden una nueva Constitución Política del Estado, es conveniente echar un somero vistazo a las propuestas de la institución que pidió como primera la convocatoria a una Asamblea Constituyente y que hizo — al contrario de casi todos los otros movimientos en favor de una nueva constitución — planteamientos específicos y puntuales sobre lo que habría que modificar e incluir en el texto constitucional. Ya en 2000 la *CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia)*, que agrupa a las etnias de la Amazonía y del Chaco bolivianos, hizo conocer su proyecto y sus demandas¹⁶. Algunas de estas han sido incorporadas a la Carta Magna mediante las reformas de febrero de 2004. Otra parte de estas exigencias conforma, en

¹⁴ Sobre el referéndum cf. Luis Tapia Mealla, *Por el sí, por el no. Análisis de resultados del referéndum 2004*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004

¹⁵ Esto vale para todos los países latinoamericanos que han adoptado la Iniciativa Legislativa Ciudadana como reforma constitucional. Cf. Daniel Zovatto, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2004*, en: Daniel Zovatto et al., *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2004, p. 19.

¹⁶ Juan Carlos Ramiro Quiroga, *Constitución e indígenas*, La Paz: PULSO 2005, pp. 11 (Cuadernos de PULSO para la Asamblea Constituyente # 2).

realidad, un paquete de políticas públicas en el campo socio-económico, que es expresado por el pedido de "equidad social, desarrollo productivo y equilibrio ambiental". Se trata de un programa extraordinariamente popular y difundido en numerosos sectores sociales, programa, que, por más justificado que sea, adquiriría un carácter básicamente declarativo en un texto constitucional. Pero aun así el conjunto de demandas constitucionales deja vislumbrar una especie de catálogo de objetivos en muchos ámbitos de la vida social, que es compartido, como se mencionó, por muchos grupos poblacionales. Porciones extensas de la sociedad boliviana no están satisfechas con los resultados alcanzados por el desarrollo contemporáneo, sobre todo en el campo socio-económico y político-cultural, y ahora trasladan ese descontento general del plano real a la esfera jurídico-constitucional, creyendo que mediante este procedimiento se acercarán sustancialmente a alcanzar las metas anheladas.

El programa de cambios constitucionales de la CIBOB engloba los siguientes postulados: la introducción de un sistema unicameral en el Poder Legislativo; la eliminación del monopolio de los partidos sobre la representación de la voluntad política de la nación; una nueva división político-administrativa del país (considerando las "entidades territoriales indígenas"); un mayor fomento de las culturas aborígenes; la educación plurilingüe; la ampliación del rol económico del Estado; una política activa de protección a los ecosistemas naturales; y la defensa de los recursos naturales por un auténtico Estado nacional¹⁷.

Entre tanto, las demandas de la CIDOB han sido adoptadas y radicalizadas por varios movimientos sociales¹⁸, y se ha popularizado la exigencia de convocar a una Asamblea Constituyente, exigencia a la que se ha plegado el Presidente Carlos D. Mesa Gisbert, quien asumió la primera magistratura el 17 de octubre de 2003.

A pesar del apoyo creciente con que cuenta este postulado, una auténtica refundación del país por medio de una Asamblea Constituyente aparece como algo poco probable. Si se toma en serio esta concepción, se tendría que rehacer

¹⁷ Ibid., pp. 18-31.

¹⁸ Sobre lo que significaron los acontecimientos de 2003 en el proceso histórico boliviano, cf. el número monográfico de ANALISIS POLITICO, vol. 7 (2003), Nº 9, dedicado al tema: "Febrero y octubre de 2003: la democracia bloqueada".

totalmente la nación boliviana, sus instituciones y sus valores de orientación, y hacerlo precisamente de manera radical y novedosa. Eso es simplemente imposible. Es conveniente, por lo tanto, recordar la situación prevaleciente en 1825, que es cuando se estuvo más cerca en la historia boliviana de un punto cero, de una "refundación del país". El largo régimen colonial español fue reemplazado por una república soberana e independiente, y, por consiguiente, la estructura institucional de carácter colonial-monárquico fue reemplazada por una de naturaleza republicana y democrática. Es útil mencionar el hecho de que la Constitución Bolivariana de 1826 fue el primer estatuto codificado expresamente como una Carta Magna, pues durante toda la era colonial no existió ningún texto jurídico que regule de manera global la vida político-institucional de la Audiencia de Charcas.

Y, sin embargo, la Constitución Bolivariana y la siguiente de 1831, bajo la presidencia del Mariscal Andrés de Santa Cruz, no modificaron importantes aspectos de la vida social y política de este territorio. Se pueden mencionar varios ejemplos que aquello que en 1825/1826 permaneció intacto pese a la creación de una república independiente y soberana:

- El régimen de propiedad en casi todos sus aspectos (minas, tierras, propiedad inmobiliaria) prosiguió inalterado. Sólo hubo cambios importantes en lo referente a las posesiones de la Iglesia Católica y de las órdenes religiosas.
- La situación subalterna y discriminada de la población indígena en todas sus etnias continuó sin alteraciones.
- La estructura social (la pirámide de clases y estratos) no sufrió variaciones. Los criterios para la asignación del prestigio social eran los mismos que durante el régimen colonial.
- Las leyes civiles, penales, mercantiles y familiares siguieron en vigencia hasta la promulgación de los llamados Códigos Santa Cruz.
- Una gran parte de la administración pública, del aparato judicial y de la estructura de autoridades en el interior del país permaneció incólume. Los trámites, los procedimientos burocráticos y el estilo judicial y administrativo mantuvieron largamente su vigencia (parcialmente hasta hoy).
- Las estructuras familiares, los valores normativos del comportamiento social, la vida religiosa, la moral pública y la ética privada, las metas orientadoras de los esfuerzos individuales y colectivos y, en general, la llamada cultura popular no

sufrieron cambios dignos de mención.

— El aparato productivo y las actividades económicas siguieron funcionando según las normativas válidas en las últimas décadas de la época colonial.

En una palabra: se fundó efectivamente un nuevo país, pero muchísimas cosas — entre ellas la conformación de la vida cotidiana — prosiguieron su evolución según los lineamientos establecidos durante el dominio colonial español. Parece, entonces, que asambleas constituyentes y textos constitucionales tienen un potencial bastante restringido en torno al diseño de edificar una nueva patria.

Las modestas posibilidades de la futura Asamblea Constituyente

La situación global a comienzos del siglo XXI es aun más desfavorable al intento de recrear la nación. Pese a todos los obstáculos e infortunios, la sociedad boliviana se ha estabilizado de manera notable en 180 años de vida independiente. Se han consolidado

- (1) *las relaciones de propiedad*, sobre todo en lo referente a los medios de producción y al sector de bienes raíces, tanto en el ámbito urbano como el rural (aunque en este último han surgido cuestionamientos y controversias de gran envergadura);
- (2) *las instituciones del Estado*, pese a su funcionamiento mediocre y a su cobertura insuficiente;
- (3) *los códigos legales* (civil, penal mercantil, etc.), a pesar de sus carencias; y
- (4) *los diferentes modelos de culturas rurales y urbanas*, estas últimas fuertemente influidas por la civilización moderna basada en la tecnología y en contactos internacionales de todo tipo.

En suma: no estamos en una especie de 1825, en una reedición de la fundación de la república. A comienzos del siglo XXI no hay una base histórica ni social suficientemente amplia y aceptada por la mayoría de la población para la creación de una nueva nación o para un pacto fundacional que ponga en cuestionamiento todas las estructuras ya existentes, pese a los aspectos de justicia y equidad que animan este propósito. Lo que extensos grupos quieren dar a entender bajo esta terminología emotiva y ampulosa es otra cosa: la Asamblea Constituyente debería elaborar un texto constitucional de facultades casi mágicas, que por el mero hecho

de su existencia empiece a implementar — y de manera sostenida — un programa que termine con la pobreza generalizada, el subdesarrollo económico y las discriminaciones sociales. Es decir: la nueva constitución no debería ser únicamente una obra perfecta del derecho constitucional, sino también un conjunto adecuado de políticas públicas para un futuro largo y luminoso.

Por estos motivos hay que evitar las quimeras en que cae a menudo la opinión pública, cuando se confunde a la Asamblea Constituyente con el lugar donde se debería dar la reconciliación definitivamente de la nación consigo misma. Estas ilusiones son compartidas por una buena parte de la población boliviana. Un texto jurídico, que en el fondo regula los elementos generales de una convivencia pacífica, no puede asegurar por sí mismo la terminación de todos los privilegios, las discriminaciones y las desigualdades sociales (que es lo que reclaman las corrientes indigenistas e izquierdistas). Las desigualdades tienen un viejo origen histórico-social que no se puede abolir adecuadamente mediante disposiciones legales. Las desigualdades y los privilegios tienden, además, a reproducirse bajo cualquier régimen, como lo ha demostrado la crónica del socialismo realmente existente y de la Revolución Cubana. La reparación de las "víctimas de la exclusión" es una tarea de largo plazo que corresponde a políticas públicas bien diseñadas. El sentir popular — muy legítimo, ciertamente, pero muy alejado de las posibilidades reales — exige que la Asamblea Constituyente, en una "refundación del Estado", ponga los cimientos para una solidaridad sin cortapisas, para una amplia equidad (en cuanto compensación de las víctimas históricas) y para evitar los errores políticos seculares. Todo esto está muy bien como programa utópico, pero tiene poco que ver con un texto constitucional moderno.

En varios países latinoamericanos se han intentado reformas similares, y los resultados han sido igualmente decepcionantes. El caso más notable es probablemente Colombia, cuya constitución de 1991 ha sido imitada en numerosas naciones (incluyendo Bolivia), cuando se dieron remodelaciones de la respectiva ley fundamental. Hay que considerar que esta Carta Magna colombiana representa uno de los productos más refinados del derecho constitucional contemporáneo y posiblemente sea la que contiene el mayor número de elementos de la democracia participativa. Después de un primer florecimiento de las agrupaciones ciudadanas y de otros mecanismos de democracia directa, las fuerzas políticas convencionales y los partidos de vieja data han retomado, con variantes y disfraces, su rol

prevaleciente en la esfera política colombiana¹⁹. Los otros países andinos (Perú, Ecuador y Venezuela) han tenido Asambleas Constituyentes y nuevas Cartas Magnas en los últimos años, y la situación general de esas naciones no ha variado gran cosa. Puesto que Bolivia no está aislada del contexto internacional y no representa un fenómeno histórico-social básicamente diferente en comparación con las otras naciones andinas, es dable afirmar que su desarrollo en el futuro inmediato después de la Constituyente no será distinto del ya experimentado en la región.

La realidad es habitualmente más compleja y menos promisorio de lo que suponen los movimientos sociales y el pensamiento utópico. Las arraigadas estructuras sociales, económicas y culturales del país, junto con la dinámica evolutiva de las últimas décadas y la inserción de Bolivia en el mundo moderno, impondrán a la Asamblea Constituyente, aunque sea de modo indirecto y poco visible, un modo de deliberar y unos resultados finales muy diferentes y más prosaicos de los que esperan los sectores nacionalistas, izquierdistas e indigenistas. Por ello se puede esperar que:

(a) La Asamblea Constituyente no tendrá un poder soberano e irrestricto, sino uno limitado y derivado;

(b) el nuevo texto constitucional no será una creación original y revolucionaria del derecho constitucional, sino una remodelación y modernización de la constitución vigente hoy en día;

(c) las modificaciones más importantes no tocarán los aspectos socio-económicos, sino que se limitarán mayoritariamente a la temática de las autonomías departamentales²⁰; y

(d) pese a una desilusión inicial, el grueso de la población boliviana aceptará este

¹⁹ Cf. Fernando Giraldo, *Referéndum y constituyente en Colombia. Dos experiencias de democracia directa*, en: Jorge Lanzaro et al., op. cit. (nota 1), pp. 105-125.

²⁰ Cf. la obra bien documentada: Juan Carlos Urenda Díaz, *Autonomías departamentales*, Santa Cruz de la Sierra: El País 2003; PULSO, vol. 5, N° 282 (28 de enero de 2005), dedicado a aspectos problemáticos de las autonomías regionales.

resultado final y, en el fondo, se preocupará poco por el mismo.

El probable carácter derivado de la Asamblea Constituyente

Por todo aquello puede aseverarse lo siguiente. Pese a lo afirmado por ideólogos izquierdistas e indigenistas, la Asamblea Constituyente será un poder *derivado*, es decir dependiente de quienes la convoquen y fijen sus reglas de juego. Como afirmó Roberto Laserna, la Asamblea Constituyente es, en rigor, uno de varios mecanismos de reforma constitucional, sin duda el de mayor amplitud, pero no tendrá poder soberano en sentido estricto²¹. Sus atribuciones serán limitadas, no sólo por motivos jurídicos, sino fundamentalmente porque no estamos empezando de cero. Entre las causas de carácter social, histórico y cultural que impedirían (o, por lo menos dificultarían) una remodelación total de la nación se hallan las siguientes:

(a) *La inmersión de Bolivia en la civilización moderna*, cuyas pautas y normativas de comportamiento colectivo por un lado favorecen la consolidación de lo ya alcanzado y por otro entorpecen todo ensayo de revolución radical;

(b) *la vigencia de convenios y contratos privados*, y las prácticas ya muy aclimatizadas de millares de empresas e instituciones que seguirán funcionando y trabajando como antes;

(c) *la validez de derechos patrimoniales* (propietarios) que vienen de muy atrás (y no sólo en las clases altas), por cuya consolidación hay numerosos grupos que están dispuestos a luchar;

(d) *la considerable pluralidad de grupos de presión* relativamente bien organizados en el seno de la sociedad boliviana, muchos de los cuales observan con escepticismo la concepción que se esconde detrás de las consignas de refundar el país y alcanzar un gran pacto social; y

²¹ Cf. el importante ensayo de Roberto Laserna, *El poder de la Constituyente*, en: PULSO (La Paz) del 21 de enero de 2005, vol. 5, N° 281, p. 6.

(e) *el contexto internacional*, que aunque a su vez fragmentado y contradictorio, no es precisamente favorable a grandes experimentos socio-políticos.

Lo que la Asamblea Constituyente no podrá cambiar

Por ello se puede pensar que la Asamblea Constituyente no tendrá influencia sobre las grandes normativas que surgen del mercado mundial y de la cultura globalizada contemporánea, que son las que, en el fondo, determinan de modo creciente la vida social boliviana. Con alguna probabilidad se puede prever que la Asamblea Constituyente no tendrá ni la competencia *de jure*, ni el tiempo necesario, ni las facultades intelectuales para modificar los códigos legales vigentes (civil, penal, mercantil, familiar, etc.), y por ello tampoco emprenderá el camino de elaborar nuevos códigos que los reemplacen totalmente.

Como la mayoría de las Asambleas Constituyentes, la boliviana no podrá dictar leyes específicas. Es previsible que la convocatoria a la asamblea descarte esta facultad desde un inicio. En variados campos de la actividad colectiva, los movimientos sociales y los partidos indigenistas tratarán de que la asamblea se dedique a elaborar leyes, sobre todo en los terrenos de los recursos naturales y afines. (Es probable que estos grupos fuercen un nuevo debate en la Asamblea Constituyente sobre la Ley de Hidrocarburos, pero sin conseguir nada más que el habitual despliegue retórico.) El poco tiempo disponible, la premura de elaborar el texto constitucional y la disparidad de criterios entre los diputados constituyentes impedirá ese designio.

Por las mismas razones es probable que la Asamblea Constituyente no formule políticas públicas y lineamientos programáticos para la actividad de futuros gobiernos, por más algunos partidos, grupos y movimientos insistan en esta alternativa.

Siguiendo igualmente los ejemplos de las asambleas de otros países latinoamericanos en las últimas décadas, es previsible que la boliviana no modifique el periodo presidencial en curso, incluyendo su longitud temporal. En casi todas las naciones (y son numerosas) que han tenido asambleas similares con el propósito de dotarse de una nueva constitución, se ha respetado el periodo

presidencial en cuestión. Lo mismo ocurrió precisamente con el caso boliviano en febrero de 1967 (cuando se promulgó la constitución actual) y en 1994 y 2004 (cuando se modificó profundamente el texto constitucional).

Probablemente la Asamblea Constituyente no tendrá la competencia legal ni la fuerza política para alterar la composición del gobierno o para nombrar funcionarios públicos o diplomáticos, aunque varios sectores políticos intentarán seguramente "aprovechar el momento" para ganar espacios tangibles y efectivos de poder vía designaciones.

Siguiendo los antecedentes latinoamericanos y bolivianos, es altamente probable que la Asamblea Constituyente no tenga ni las facultades ni el potencial para fiscalizar las actuaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También en este caso es previsible que numerosos grupos y diputados asambleístas intenten controlar, criticar y modificar el contenido de las políticas gubernamentales, pero seguramente sin obtener resultados dignos de mención.

La Asamblea Constituyente no podrá alterar o abrogar convenios internacionales ratificados por el Parlamento que tienen fuerza de ley en el país.

Lo más previsible es que la Asamblea Constituyente mantenga el régimen presidencialista, de profunda implantación en Bolivia (y América Latina), y no discuta siquiera la posibilidad de un sistema parlamentario de gobierno (lo usual en Europa), que representa probablemente un modelo más adelantado de ordenamiento gubernamental y más acorde con la creciente complejidad de las labores estatales²².

Existen numerosos elementos adicionales, contenidos en la tradición constitucionalista boliviana y en la actual Carta Magna, que casi con toda seguridad serán reproducidos sin cambio en el nuevo texto constitucional. En primer lugar mencionaremos la definición misma del Estado como un régimen *republicano, democrático y presidencialista*. La Asamblea Constituyente adoptará

²² Para José Luis Exeni este debate no está concluido en el caso boliviano. Cf. J. L. Exeni R., *Presidencialismo versus parlamentarismo. Un debate inconcluso en América Latina*, en: Jorge Lanzaro et al., op. cit. (nota 1), pp. 51-74.

la tradicional configuración de los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los grandes experimentos sociales del siglo XX, ni los más radicales, pudieron concebir otra estructura de poder estatal que no sea la repartición tripartida ideada por la tradición liberal-democrática desde el siglo XVIII. La Asamblea Constituyente proseguirá con la misma concepción de soberanía popular explicitada en la actual Carta Magna²³. La Asamblea Constituyente preservará el mandato de la primacía del texto constitucional sobre toda otra disposición legal. Y con toda seguridad conservará, sin modificaciones, el lugar central y hasta las formulaciones referidas al Estado de Derecho, al carácter privilegiado de los derechos humanos y a la configuración democrática de la actividad política.

Otras dificultades inherentes a la Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente puede resultar genuinamente representativa de la sociedad boliviana, y justamente por ello generar una combinación habitual de retórica altisonante, trabajo laxo, formación de nuevas roscas políticas y poco cuidado por los detalles. No hay que descartar la posibilidad de que los miembros de esta asamblea caigan bajo la influencia de políticos carismáticos y consultores inescrupulosos, quienes, indirecta pero hábilmente, pueden hacer prevalecer sus puntos de vista particulares y sus proyectos específicos. Como seguramente no será un congreso de juristas especializados en temas constitucionales ni de cientistas sociales con conocimientos de lo sucedido en otras latitudes, los diputados no tendrán más remedio que recurrir a los expertos, y aun así no hay garantía de que el resultado final sea de calidad aceptable.

Ante la probabilidad de que las innovaciones político-institucionales a tratarse en la Asamblea Constituyente boliviana sean modestas y concentradas en los aspectos autonómicos, la utilidad de una constitución enteramente nueva aparece de inicio como incierta. Es probable que los desembolsos financieros que demandarán las elecciones y el mantenimiento de la Asamblea Constituyente no correspondan a resultados concretos que pueden resultar decepcionantes. Lo mismo puede decirse

²³ José Antonio Rivera Santiváñez, *Reforma constitucional en democracia*, en: Stefan Jost et al., op. cit. (nota 4), pp. 463-502.

de las labores organizativas, pedagógico-educativas y propagandísticas del aparato estatal. Los esfuerzos programáticos e innovativos que desplegarán los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas pueden devenir una desilusión cuando la Asamblea Constituyente haya elaborado un texto constitucional que no esté a la altura de las expectativas despertadas por estas mismas organizaciones.

La nueva Carta Magna en cuanto producto principal de la Asamblea Constituyente podría tener el carácter de una reforma moderada, que sólo presente innovaciones dignas de tal nombre en lo referente a las autonomías regionales, otorgando competencias y atribuciones delimitadas a las regiones que las pidan (modelo de autonomías asimétricas según la Carta Magna española), conservando la unidad del país y no llegando a edificar un sistema genuinamente federal. La muy confusa discusión hasta este momento no deja entrever una necesidad de cambios realmente substanciales en el texto constitucional, necesidad sentida como tal por toda la colectividad. La excepción se dará en el terreno de la organización del Estado unitario y sus carencias manifiestas. En este campo parece que se avecinan modificaciones serias y profundas. Esta temática — el desplazamiento del clásico Estado unitario y centralista por alguna forma de autonomía casi federal — representará probablemente el punto más importante y controvertido del debate en la Asamblea Constituyente²⁴.

Lo que la Asamblea Constituyente debería considerar para la nueva Constitución

La Constitución actual posee una estructura interna algo caótica. La redacción es bastante descuidada y anacrónica. Sin mucho esfuerzo se podría introducir un orden más lógico y un estilo más claro. Por ejemplo: los más diversos derechos humanos se encuentran apiñados en un solo artículo. La Carta Magna contiene además una larga serie de artículos que corresponden al derecho procesal y a los cimientos de los códigos civil y penal, que no tienen porqué estar en la

²⁴ Cf. la obra bien documentada: Juan Carlos Urenda Díaz, *Autonomías departamentales*, Santa Cruz de la Sierra: El País 2003; Lindo Fernández, *Autonomías y propuesta de nuevo modelo de Estado*, en: LA PRENSA del 20 de febrero de 2005, suplemento DOMINGO, p. 4; J. C. Urenda, *El cabildo*, en: *ibid.*, p. 5.

constitución. Entre los especialistas es muy difundida la opinión de que el texto constitucional regula innecesariamente detalles y minucias referentes al funcionamiento de las cámaras del Parlamento. Algunos aspectos que atañen a las instituciones del Estado están comprendidos en el capítulo sobre las garantías de la persona. El llamado Régimen Electoral debería estar dentro de las determinaciones centrales, ya que norma funciones esenciales del Estado y no puede ser asimilado a los regímenes especiales, que se refieren en realidad a políticas públicas. Lo mismo vale para las disposiciones referentes a la Contraloría General de la República.

Numerosas disposiciones de rango constitucional, que afectan específicamente las actividades económicas y las relaciones de propiedad, han sido elaboradas durante la vigencia del llamado Nacionalismo Revolucionario instaurado por la Revolución Nacional de Abril de 1952 (contenidas en la parte de la Constitución denominada Regímenes Especiales). El derecho a la propiedad privada está limitado al cumplimiento de una "función social". Esta restricción ha sido impugnada permanentemente por las corrientes liberales.

Los textos constitucionales más modernos contienen muy pocas disposiciones normativas sobre el régimen socio-económico, entendiendo que esto es una función dependiente de las políticas públicas implementadas por gobiernos cambiantes. Existen importantes corrientes en casi toda América Latina que son partidarias de reducir sustancialmente los regímenes especiales en la constitución, especialmente los referidos a cuestiones económicas y sociales, argumentando que leyes específicas — como manifestación de políticas públicas temporales, circunscritas y fácilmente modificables — serían el vehículo más adecuado para modelar este terreno de la vida social.

En la Asamblea Constituyente se debatirá con seguridad el tema de introducir un Estado totalmente laico, afín a los principios constitucionales de la modernidad actual. Ya hay varias voces que aconsejan eliminar el carácter oficial de la religión católica, anular las relaciones privilegiadas del Estado con ella e incluir la libertad de cultos dentro de la disposición general que garantiza la libertad de opinión en el marco de los derechos humanos, lo que convertiría la libertad de cultos en una mera variante de un derecho general: la libertad de opinión.

Conclusiones provisionarias

Por varias razones es indispensable un profundo debate sobre las modalidades de la convocatoria, elección y composición²⁵ de la Asamblea Constituyente, así como una detallada discusión de los lineamientos centrales de la nueva carta magna²⁶. Uno de los rasgos más notables de las constituciones actuales es su creciente complejidad. En esto las cartas magnas siguen de cerca el desarrollo histórico de las sociedades, que en todo el planeta tienden a convertirse en organismos cada vez más complicados y diferenciados. La enorme importancia que han adquirido la ciencia y la tecnología en el mundo del presente se refleja claramente en el aumento exponencial de leyes, decretos y regulaciones que tienen que ver directamente con el despliegue de la técnica aplicada a innumerables actividades humanas. Los esfuerzos por reformar y mejorar constituciones y leyes están vinculados a una tendencia general a "civilizar la política", lo que, con muchos retrocesos y obstáculos, se ha dado a partir de la Segunda Guerra Mundial. Los cambios constitucionales ocurridos en la constitución boliviana a partir de 1994 reflejan, por ejemplo, la considerable relevancia que han adquirido las garantías y los derechos humanos en el seno de las instituciones estatales y en la práctica cotidiana de innumerables instancias públicas.

Pese a todos los conflictos existentes, la continuada buena reputación de que goza el diálogo político, el trabajo incesante de muchas organizaciones no gubernamentales y justamente la discusión en torno a la necesidad de una Asamblea Constituyente representan claramente un progreso notable en la cultura política boliviana: el desplazamiento de la tradición autoritaria²⁷ y su reemplazo

²⁵ Habría que evitar el llamado "cuoteo étnico electoral", que no es una forma original y progresista de inventiva boliviana, sino una recaída en modelos y valores prerracionales, colectivistas y hasta racistas. Cf. Roberto Laserna, *¿Cuoteo étnico? No tatay*, en: PULSO del 10 de diciembre de 2004, vol. 5, N° 277, p. 6.

²⁶ Hugo San Martín Arzabe, *Proceso de reforma constitucional y la posibilidad de la Asamblea Constituyente*, La Paz: Fundación Konrad Adenauer 2004

²⁷ Jorge Lazarte, *Entre dos mundos*, en: Carlos Toranzo Roca et al., *Democracia y cultura política en Bolivia*, La Paz: Corte Nacional Electoral 2001; Jorge Lazarte, *Propuesta para el fortalecimiento de una cultura democrática*, en: Carlos Toranzo Roca (comp.), *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz: FES / ILDIS 2002, pp. 111-143.

(muy paulatino, es verdad) por una actitud colectiva más abierta a los valores de la racionalidad y la modernidad, aunque se trate de un "progreso" precario y con retrocesos. La tolerancia y el diálogo sustituyen la violencia y la imposición como instrumentos cotidianos de la actividad política. Todo esto implica, por supuesto, inmensos esfuerzos educativos, pero también nuevos derechos y la necesidad de protegerlos e implementarlos en la práctica. Este fenómeno se aprecia de inmediato en la evolución constitucional contemporánea: se han creado órganos regulatorios para numerosos campos socio-económicos, se han instaurado tribunales especializados para tratar casos cada vez más complicados y se han establecido mecanismos para proteger los derechos de los ciudadanos. La probable Asamblea Constituyente de los próximos años debería considerar este incremento de la complejidad histórico-social, y no echar por la borda los progresos que se han alcanzado en los últimos tiempos en el campo de la arquitectura constitucional.

Toda esta argumentación está destinada a mostrar que notables reformas jurídico-constitucionales, por más necesarias que parezcan ser y por más bien elaboradas que hayan sido, no producen los efectos deseados en la praxis política, ya que esta se rige por normas profundamente enraizadas y por valores de orientación de vieja data, que sólo muy paulatinamente pueden ser modificados por acciones de la ingeniería constitucional. Algo similar puede suceder con la nueva carta magna que genere la Asamblea Constituyente, por lo que una dosis de escepticismo y otra de pragmatismo no son superfluas en estos asuntos. Y, como dice Jorge Lazarte²⁸, no estaría mal comenzar por algo elemental y poco practicado en el país: un pacto de acatamiento. De nada serviría una nueva constitución, por más buena y moderna que sea, si la población boliviana no está acostumbrada a respetar las leyes, a obedecer los fallos judiciales y a cumplir los contratos privados.

²⁸ Jorge Lazarte, *Pacto de acatamiento: lo primario es lo primero*, en: LA PRENSA del 20 de marzo de 2005, suplemento DOMINGO # 136, p. 10